

Professor dr. Robert Uerpmann, maître en droit (Aix- Marseille)

Uniwersytet w Ratyzbonie

Konstytucyjne funkcje Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*

I. Perspektywa europejska: Europejska Konwencja Praw Człowieka jako konstytucja praw człowieka

Ochrona praw człowieka i obywatela należy do najważniejszych funkcji współczesnej konstytucji. Niemiecka Ustawa Zasadnicza - *Grundgesetz* - stawia te zadania już na samym początku. W art. 1 ust. 2 uznaje nienaruszalne i niezbywalne prawa i wolności jednostki jako podstawę każdej ludzkiej wspólnoty, pokoju i sprawiedliwości na świecie. Po tym patetycznym wprowadzeniu Ustawa Zasadnicza normuje w artykułach od 2 do 19 klasyczny katalog praw człowieka. Przykładowo wymienione już zostały wolność wyrażania poglądów (Art. 5 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) oraz wolność zgromadzeń (Art. 8 Ustawy Zasadniczej), którym to zostały poświęcone referaty profesorów Friedricha-Christiana Schroedera oraz Geritta Manssena w niniejszym tomie. Polska Konstytucja z 1997 roku stawia Rzeczpospolitą Polską na początku. Artykułem 30 rozpoczyna prawa człowieka i obywatela regulując je znacznie bardziej szczegółowo niż niemiecka Ustawa Zasadnicza. I tak też wolność wyrażania poglądów oraz wolność zgromadzeń są uregulowane w art. 54 ust. 1 i w art. 57 polskiej Konstytucji. Nad przestrzeganiem tych praw czuwają sądy zwykłe i dany trybunał konstytucyjny. Ochrona praw człowieka staje się w ten sposób w pierwszej linii zadaniem państwa.

Minęły już czasy, w których państwa jako niezależne od siebie podmioty, samodzielnie gwarantowały prawa człowieka. Państwa europejskie już od dawna zrosły się w europejską wspólnotę państw. Wspólnota ta swoje organizacyjne źródło wywodzi z Rady Europy założonej w 1949 roku. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku należą do niej wszystkie europejskie państwa, nie tylko te należące do Unii Europejskiej. Europejska wspólnota państw organizacyjnie prawie nie jest wykształcona. Rada Europy stanowi przede wszystkim forum międzypaństwowej współpracy. Nie sprawuje jednakże żadnej europejskiej władzy

* Przekład mgr. Magdalena Jankowska-Gilberg.

suwerennej. Pomimo tego na łonie Rady Europy wypracowana została Europejska Konstytucja Praw Człowieka, która nie ustępuje państwowym konstytucjom praw człowieka. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności została przyjęta 4 listopada 1950. W pierwszej części Konwencji zawiera katalog klasycznych praw człowieka od zakazu tortur aż do prawa do obrońcy w postępowaniu karnym. Wolność wyrażania poglądów oraz wolność zgromadzeń są chronione równolegle do krajowego prawa konstytucyjnego w art. 10 oraz w art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dodatkowe protokoły do Konwencji rozszerzyły gwarancje Konwencji. Prawa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz protokoły dodatkowe tworzą wspólny standard ochrony praw człowieka w państwach europejskich. Każde państwo może zagwarantować dodatkowe prawa, nie może jednak gwarantować mniej praw niż określone jest to we wspólnym standardzie. Nad przestrzeganiem tego standardu czuwa europejski sąd konstytucyjny: Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu.

Każdy mieszkaniec Europy, który czuje się ofiarą pogwałcenia prawa gwarantowanego mu Konwencją, może wnieść swoją sprawę w ostatniej instancji przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Państwo odpowiada wtedy przed sądem w Strasburgu. Jako europejski sąd konstytucyjny strasburski Trybunał orzeka o tym, czy państwo zachowało wspólny europejski standard ochrony praw człowieka.

II. Perspektywa krajowa: trzy konstytucyjne funkcje

Znaczenie europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie ogranicza się do poziomu międzynarodowego. Europejski Trybunał Praw Człowieka jest już dzisiaj przeciążony pracą. Funkcjonować może on tylko wtedy, gdy większość naruszeń praw człowieka już na poziomie krajowym zostanie udaremniona lub skorygowana. W ten sposób został poruszony problem znaczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w porządku krajowym. Znaczenie to różnie się kształtuje w poszczególnych państwach. Zależy przede wszystkim od danego prawa konstytucyjnego. Im bardziej krajowe prawo konstytucyjne gwarantuje ochronę praw człowieka z własnej inicjatywy, tym bardziej przesuwa się Europejska Konwencja Praw Człowieka na drugi plan. Przy deficytach w krajowym prawie konstytucyjnym Europejska Konwencja Praw Człowieka nabiera znaczenia przejmując przy tym różnorakie funkcje. Trzy jej funkcje będą ukazane w dalszej części. Prawo krajowe wykazuje pewne luki. Jeżeli Konwencja zawiera gwarancję, która nie jest uregulowana w krajowym prawie konstytucyjnym, to wtedy Konwencja przyjmuje funkcję wypełniania luk. Jeżeli krajowy akt prawny będzie bezpośrednio oceniany w oparciu o prawa Konwencji, Konwencja przyjmuje funkcję wzorca. W innych wypadkach bezpośrednie sięganie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie jest konieczne. Wtedy wystarczające jest, jeżeli prawo europejskie daje impuls dla rozwoju prawa krajowego (tzw. funkcja impulsu).

III. Funkcja zamykania luk prawnych

Europejska Konwencja Praw Człowieka wypełnia luki konstytucyjne tam, gdzie krajowe prawo konstytucyjne jest niezupełne. Do niedawna ważny przykład stanowiła Szwajcaria. Stara konstytucja Szwajcarii z 1874 roku nie zawierała żadnego katalogu praw i wolności jednostki. Szwajcarskie sądy musiały odwoływać się do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, aby stworzyć krajowy system ochrony praw człowieka. Po nowelizacji Konstytucji z 1999 roku nie było to już dłużej konieczne. Nowa konstytucja z 1999 roku określa szczegółowy katalog praw i wolności jednostki.

Niemiecka Ustawa Zasadnicza także zawiera bardzo szeroki katalog praw i wolności jednostki. Luki należą do rzadkości. Dwa przykłady dotyczą art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Art. 6 ust. 2 gwarantuje domniemanie niewinności. W niemieckim prawie konstytucyjnym zasadę domniemania niewinności można wyprowadzić z zasady państwa prawnego. Wyrażenie nie jest ona jednak zapisane w Konstytucji. Europejska Konwencja Praw Człowieka obejmuje funkcję częściowego wypełniania luk oddając do dyspozycji wyrażenie sformułowane domniemanie niewinności, którego to brakuje Ustawie Zasadniczej¹.

Art. 6 ust. 3 gwarantuje w postępowaniu karnym różne szczególne prawa. Przykładowo oskarżony, który nie zna języka używanego w sądzie, może zażądać zgodnie z art. 6 ust. 3. litera e bezpłatnej pomocy tłumacza. Niemieckie prawo konstytucyjne nie zna podobnej gwarancji. Istnieje luka.

IV. Funkcja wzorca

Funkcja wypełniania luk nie mówi jeszcze nic o tym, kiedy sąd krajowy może zastosować Europejską Konwencję Praw Człowieka jako wzorca swojej decyzji. To prowadzi nas do drugiej funkcji - funkcji wzorca. Większość państw europejskich dopuszcza możliwość bezpośredniego stosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W ten sposób sądy krajowe mogą badać zgodność z prawem decyzji administracyjnych w oparciu o Konwencję. Problemy powstają jednakże, gdy krajowa ustawa jest sprzeczna z Konwencją. Problematiczne jest także, czy krajowy trybunał konstytucyjny może sięgnąć do Europejskiej Konwencji jako podstawy swojej decyzji. To zagadnienie jest różnie rozstrzygane we współczesnych państwach.

¹ Zob. Zbiór orzeczeń Federalnego Sądu Konstytucyjnego (BVerfGE), t. 74, s. 358 (370).

1. Przykład Francji

We Francji funkcja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jako wzorca jest szczególnie istotna. Francja zna wprowadzić konstytucyjną ochronę praw człowieka i obywatela. W tym miejscu należy przede wszystkim wymienić Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku. Należy ona do tych tekstów, w oparciu o które francuska Rada Konstytucyjna - Conseil constitutionnel ocenia francuskie ustawy. Legislatura podlega jednakże we Francji wyłącznie kontroli prewencyjnej. Jeżeli ustawa weszła w życie, zasada suwerenności parlamentu uzyskuje pierwszeństwo w stosunku do zasady nadrzędności konstytucji. Oznacza to, że należy zastosować ustawę nawet jeżeli narusza ona konstytucję. Prawa i wolności jednostki we francuskim prawie konstytucyjnym nie mogą być zmienione po wejściu w życie Konstytucji. Tutaj z pomocą przychodzi Europejska Konwencja Praw Człowieka. Zgodnie z art. 55 francuskiej Konstytucji ma ona jako umowa międzynarodowa pierwszeństwo przed ustawą. Temu pierwszeństwu może zapewnić skuteczność każdy sąd. Innymi słowy: żaden sąd francuski nie może odmówić zastosowania ustawy uzasadniając to niezgodnością ustawy z francuską Konstytucją; jednakże każdy sąd może odmówić zastosowania francuskiej ustawy w razie jej niezgodności z europejską Konstytucją Praw Człowieka².

2. Niemiecki problem inkorporacji i rangi

W Niemczech natomiast funkcja wzorca Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest mocno ograniczona. Wynika to z jednej strony z silnie wykształconej krajowej ochrony praw i wolności jednostki. Jeżeli ustawa narusza prawa i wolności jednostki określone w Ustawie Zasadniczej, może być ona w każdym momencie pozbawiona mocy obowiązującej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht). Z drugiej jednakże strony miejsce Konwencji w niemieckim porządku prawnym jest nieco problematyczne. Europejska Konwencja Praw Człowieka została inkorporowana do niemieckiego porządku prawnego zgodnie z art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej za pomocą ustawy zwykłej. Inaczej niż we Francji i Polsce brakuje przepisów szczególnych odnoszących się do rangi takiej umowy międzynarodowej. Dlatego też Europejska Konwencja Praw Człowieka dzieli rangę inkorporującej ją ustawy, czyli ustawy zwykłej. W razie niezgodności późniejszej ustawy z Konwencją działa zasada *lex posterior derogat legi priori*: późniejsza ustawa zastępuje odmiennie regulującą daną kwestię Konwencję³. Niemiecka ustawa inkorporująca Konwencję uchwalona została już w roku 1952. Przy późniejszych ustawach zwykłych Europejska Konwencja Praw Człowieka nie może więc przybrać funkcji wzorca w dosłownym tego słowa znaczeniu.

² J. Gundel, Der Status des Völkerrechts in der französischen Rechtsordnung nach der neueren Rechtsprechung des Conseil d'Etat: Von der Öffnung zum Rückzug?, Archiv des Völkerrechts 37 (1999), s. 438 (439 i n.); C. Walter, Die Europäische Menschenrechtskonvention als Konstitutionalisierungsprozess, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 59 (1999), 961 (963 f.).

³ R. Uerpman, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung, 1993, s. 71 i n.

Niska ranga Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wpływa także na proces konstytucyjny. Federalny Trybunał Konstytucyjny ocenia działania państwa wyłącznie w oparciu o Konstytucję. Ponieważ Europejska Konwencja Praw Człowieka formalnie nie posiada rangi konstytucyjnej, Federalny Trybunał Konstytucyjny nie może użyć jej jako wzorca. Ten kto zwraca się do Federalnego Sądu Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną musi zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt. 4a Ustawy Zasadniczej wskazać naruszenie praw i wolności gwarantowanych mu przez Ustawę Zasadniczą. Skarga opierająca się wyłącznie na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest niedopuszczalna⁴.

3. Perspektywa polska

Wybaczyć Państwu, że odważę się na zabranie głosu w dziedzinie prawa polskiego. Polska Konstytucja jest o wiele bardziej nowoczesna od niemieckiej. W Polsce Europejska Konwencja Praw Człowieka została inkorporowana do krajowego porządku prawnego podobnie jak w Niemczech za pomocą ustawy zezwalającej na ratyfikację. Jednakże art. 91 ust. 2 polskiej Konstytucji, odmiennie niż czyni to niemiecka Ustawa Zasadnicza, nadaje Konwencji pierwszeństwo przed sprzecznymi z Konwencją ustawami. W konsekwencji nic nie stoi na przeszkodzie, aby Konwencja pełniła funkcję wzorca.

Europejska Konwencja Praw Człowieka także z punktu widzenia konstytucyjnego prawa procesowego pełni ważniejszą rolę w Polsce aniżeli w Niemczech. Zgodnie z art. 188 pkt. 2 Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, które zostały ratyfikowane podobnie jak Europejska Konwencja Praw Człowieka w oparciu o ustawę zezwalającą na ratyfikację. Konwencja wypełnia więc funkcję wzorca także przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tutaj kończą się jednak moje wiadomości dotyczące polskiego prawa konstytucyjnego. Co znacza art. 188 pkt. 2 Konstytucji dla sądów zwykłych? Czy Trybunał Konstytucyjny posiada monopol w orzekaniu o niezgodności ustawy z Konwencją, czy też sąd może odmówić zastosowania ustawy niezgodnej z Konwencją. Sądzę, że właśnie odpowiedzi na te pytania mają podstawowe znaczenie dla określenia miejsca Konwencji w porządku krajowym.

V. Funkcja impulsu

Im mniejsze znaczenie ma w danym państwie funkcja wzorca Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tym ważniejsza staje się funkcja impulsu. W Niemczech krajowe prawo konstytucyjne jest stosunkowo wyczerpujące i elastyczne. Zgodne z Konwencją wyniki udaje się osiągnąć stosując tylko prawo krajowe. Jednocześnie ranga Konwencji formalnie jest nieco problematyczna. Dlatego Konwencji przypada przede wszystkim funkcja impulsu.

⁴ BverfGE 74, s. 102 (128); A. Zimmermann, Germany, in: R.Blackburn/J.Polakiewicz (red.), Fundamental Rights in Europe, 2001, s. 335 (342).

Konwencja może dostarczać impulsy dla rozwoju prawa konstytucyjnego, a także może wpływać na wykładnię ustawodawstwa zwykłego.

1. Rozwój krajowego prawa konstytucyjnego

Jeszcze przed paroma laty istniał w Niemczech południowych obowiązek służby w Ochotniczej Straży Pożarnej dla mężczyzn. W rzeczywistości nikt nie był przymusowo zobowiązany do odbycia tej służby, jednakże osoby, które nie jej odbyły, musiały uiścić opłatę przeznaczoną na finansowanie Ochotniczej Straży Pożarnej. Kobiety nie podlegały obowiązkowi służby. Dlatego też nie musiały uiszczać opłat na rzecz straży pożarnej. Niemieckie sądy aż do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego uznawały tę regulację za konstytucyjną⁵.

W połowie lat dziewięćdziesiątych sprawa trafiła przed Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji przez Niemcy⁶. Uzasadnienie naruszenie Konwencji było dosyć skomplikowane, bowiem Konwencja nie zna samodzielnego zakazu dyskryminacji. Art. 14 zabrania dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, przepis ten może być jednak użyty tylko w połączeniu z innym prawem Konwencji. Trybunał musiał więc dodatkowo sięgnąć do art. 4, który zabrania pracy przymusowej. Obowiązek służby w straży pożarnej był wprawdzie dopuszczalny zgodnie z wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 3 Konwencji, jednakże w ten sposób podchodził pod zakres stosowania Art. 4 Konwencji i Trybunał mógł oceniać w oparciu o art. 14 niejednakowe traktowanie mężczyzn i kobiet.

Stosując Niemiecką Ustawę Zasadniczą dużo łatwiej jest uzasadnić to naruszenie. Art. 3 ust. 3 Ustawy Zasadniczej zabrania niejednakowego traktowania ze względu na płeć. Obowiązek uiszczania opłaty na rzecz straży pożarnej byłby sprzeczny, zgodnie z dzisiejszym rozumieniem konstytucji, z nakazem równego traktowania. Federalny Trybunał Konstytucyjny zareagował niezwłocznie na orzeczenie strasburskie. Pół roku po orzeczeniu w Strasburgu Federalny Trybunał Konstytucyjny w podobnej sprawie uznał obowiązek opłaty za niekonstytucyjny⁷. Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka dostarczyły impulsu dla spóźnionego rozwoju niemieckiego prawa konstytucyjnego.

⁵ Zob. krytyczne przedstawienie orzecznictwa sądów niemieckich *J. Rozek*, Feuerwehrdienstpflicht, Feuerschutzabgabe und die „neue Formel“ des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 3 GG, Bayerische Verwaltungsblätter 1993, s. 646 i n. oraz ostatnio BverwG, Bayerische Verwaltungsblätter 1994, s. 315.

⁶ Orzeczenie z 18.7.1994, Karlheinz Schmidt/Niemcy, Series A Nr 291-B.

⁷ BverfGE 92, 91 i n.

2. Zgodna z Konwencją wykładnia ustawodawstwa zwykłego

Przykład na zgodną z Konwencją wykładnię ustawodawstwa zwykłego można odnaleźć w orzecznictwie Federalnego Sądu Administracyjnego dotyczącym prawa zagospodarowania przestrzennego i administracyjnego prawa procesowego. Plany zabudowy mogą być skontrolowane przez Wyższy Sąd Administracyjny w postępowaniu szczególnym zgodnie z § 47 ustawy o ustroju sądów administracyjnych (VwGO). Zgodnie z § 47 ust. 5 zd. 1 VwGO Wyższy Sąd Administracyjny może zrezygnować z rozprawy ustnej i rozstrzygnąć tylko na podstawie akt. Ta norma jest sprzeczna z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Konwencji w sporach cywilnoprawnych należy przeprowadzić postępowanie ustne. Europejski Trybunał Praw Człowieka wykląda pojęcie prawa cywilnego bardzo szeroko. Plany zabudowy dotyczą własności prywatnej. Określają, jakie budynki może wznieść właściciel na swojej nieruchomości gruntowej i jak je może wykorzystywać. Korzystanie z prywatnej własności gruntów należy według Trybunału strasburskiego do prawa cywilnego⁸. Tak więc plan zabudowy, który to prawo ogranicza, dotyczy prawa cywilnego. W ten sposób spory o plany zabudowy wchodzą w zakres stosowania art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, z tą konsekwencją, iż postępowanie należy prowadzić ustnie. Federalny Sąd Administracyjny dostrzegł ten konflikt pomiędzy niemieckim prawem procesowym a Europejską Konwencją Praw Człowieka i rozwiązał go poprzez przychylną Konwencji interpretację prawa krajowego⁹. Prawo niemieckie daje sądom możliwość zadecydowania, czy przeprowadzić postępowanie ustne, czy też zrezygnować z niego. Tę możliwość wyboru ogranicza Europejska Konwencja Praw Człowieka. Zawsze, gdy Konwencja wymaga przeprowadzenia postępowania ustnego, Wyższy Sąd Administracyjny ma obowiązek je przeprowadzić. Europejska Konwencja Praw Człowieka daje w tym wypadku impuls dla zawężającej wykładni i zawężającego stosowania krajowego prawa procesowego. Wprawdzie § 47 ust. 5 zd. 1 VwGO jako ustawa nowsza z punktu widzenia prawa krajowego formalnie ma pierwszeństwo przed Europejską Konwencją Praw Człowieka, jednakże zgodnie z rozstrzygnięciem Federalnego Sądu Administracyjnego problem rangi nie gra żadnej roli, gdyż prawo krajowe jest wykładane zgodnie z Konwencją. Konwencja daje impuls dla właściwej wykładni prawa krajowego.

VI. Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że Europejska Konwencja Praw Człowieka stała się Konstytucją praw człowieka europejskiej wspólnoty państw. W porządkach krajowych spełnia także pewne funkcje konstytucyjne. To jakie funkcje będzie pełniła różnie się kształtuje w poszczególnych państwach. Znaczenie Konwencji w krajowym porządku

⁸ Orzeczenie z 25.10.1989, Allan Jacobsson/Szwecja, Series A Nr 163, Nb. 66-73; Orzeczenie z 28.6.1990, Mats Jacobsson/Szwecja, Series A Nr. 180-A, Nb. 29-34; Zob. także W. Peukert, w: J. A. Frowein/W. Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, wyd. 2 1996, Art. 6 Nb. 18.

prawnym zależy z jednej strony od jakości krajowej ochrony praw człowieka, a z drugiej strony od sposobu w jaki Konwencja została inkorporowana do prawa krajowego. Jeżeli krajowy katalog praw człowieka jest niepełny, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przypada funkcja uzupełniania luk. Jeżeli Konwencja zajmuje wysoką rangę w krajowym porządku prawnym, funkcja wzorca nabiera szczególnego znaczenia. Jeżeli natomiast krajowy porządek prawny jest wystarczająco pełny i elastyczny, aby w każdym momencie umożliwić przychylną Konwencji interpretację, funkcja Konwencji sprowadza się jedynie do dawania impulsu. Funkcja impulsu staje przede wszystkim wtedy aktualna, gdy strasburski Trybunał daje impuls dla rozwoju prawa krajowego, tak jak było to w sprawie południowoniemieckich opłat na rzecz straży pożarnej.

⁹ Zbiór orzeczeń Federalnego Sądu Administracyjnego (BVerwGE), t. 110, s. 203 i n.